

Rußland - Belarus - GUS: Integrationsbestrebungen und Desintegrationstendenzen

Alexandrova, Olga; Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Alexandrova, O., & Timmermann, H. (1997). *Rußland - Belarus - GUS: Integrationsbestrebungen und Desintegrationstendenzen*. (Berichte / BIOst, 30-1997). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43072>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln, Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Die "Union" zwischen Rußland und Belarus	7
Die Moskauer Elite ist gespalten.....	8
Entschärfung von Unionsvertrag und Unionsstatut	10
Weitere Divergenzen sind vorprogrammiert.....	11
Die GUS in der Krise	14
Schritte zur Konsolidierung der Eigenstaatlichkeit	15
Verstärkte Differenzierungsprozesse in der GUS	19
Die Union Rußland-Belarus: Kein Vorbild für die GUS	21
Fehlende Voraussetzungen für eine weitere Integration der GUS.....	22
Ausblick: Konsequenzen für den Westen	23
Summary	25

7. Juli 1997

Olga Alexandrova/Heinz Timmermann

Rußland – Belarus – GUS

Integrationsbestrebungen und Desintegrationstendenzen

Bericht des BIOst Nr. 30/1997

Kurzfassung

Vorbemerkung

Im Frühjahr 1997 haben zwei Spitzentreffen in Moskau Bewegung in die Beziehungen zwischen den Staaten der GUS gebracht. Gemeint ist zum einen die Gipfelkonferenz der GUS-Staatsoberhäupter vom 28. März mit dem Versuch, die Wirtschaftsintegration zwischen den Teilnehmerstaaten zu vertiefen, und zum anderen das Treffen der Präsidenten Jelzin/Lukaschenko vom 2. April, das den Charakter der anvisierten "Union" zwischen Rußland und Belarus bestimmen sollte. Der vorliegende Bericht befaßt sich mit Voraussetzungen, Abläufen und Hintergründen der Gipfeltreffen und kommt zu dem Ergebnis: Beide inhaltlich eng zusammenliegenden Ereignisse endeten höchst widersprüchlich, da Ausgangspositionen, Motive und Ziele der jeweiligen Teilnehmer stark differieren. Die Untersuchung stützt sich auf Originalquellen aus dem GUS-Bereich – Vertragswerke, Stellungnahmen von Politikern sowie Analysen aus der Publizistik.

Ergebnisse

1. Am 2. April 1996 hatten Moskau und Minsk einen Vertrag über die "Gemeinschaft" Rußland-Belarus abgeschlossen, der genau ein Jahr später zu einem Vertrag über die "Union" weiterentwickelt wurde. Nach außen hin waren sich die Partner einig in dem Ziel eines engen Zusammenrückens der 1991 getrennten "Brudervölker". Tatsächlich aber verbanden beide Seiten mit der Vertragsinitiative unterschiedliche und teilweise geradezu konträre Ziele. Rußlands Präsident Jelzin strebt letztlich die staatliche Vereinigung beider Länder unter faktischer Absorption Weißrußlands an. Der belarussische Präsident Lukaschenko dagegen zielt darauf, unter Beibehaltung der Unabhängigkeit supranationale Organe mit weitreichenden Vollmachten über die Einzelstaaten zu wölben und damit direkten Einfluß auf die russische Politik zu erhalten.
2. Die russische Politik ist bis hinein in die Jelzin-Führung über den Charakter des Unionsvertrags gespalten. Geopolitisch-imperial ausgerichtete Gruppen treten für eine forcierte Integration nach den Vorstellungen Lukaschenkos ein. Erst in dramatischem Ringen gelang es den liberalen Teilen der Exekutive, den Unionsvertrag zu entschärfen: In seiner Schlußfassung beschränkt er sich auf Absichtsbekundungen zu umfassender Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten. Auch das umfangreiche "Statut" als integraler

Bestandteil des Unionsvertrags bleibt im wesentlichen auf symbolischem Niveau. Statt vertiefter Integration wurde festgelegt: Die Entscheidungen der Unionsorgane werden in den Grenzen ihrer Kompetenz und unter Beachtung der jeweiligen Verfassungsprinzipien gefaßt.

3. Voraussichtlich werden die Kontroversen zwischen dem liberal-demokratischen Teil der Jelzin-Administration einerseits und dem Lukaschenko-Regime andererseits weiterschwelen und immer wieder offen ausbrechen. Indizien hierfür sind die öffentliche Polemik Lukaschenkos gegen die "Verräter" in Moskau, umgekehrt die Kritik des Tschubais-Flügels an dem Repressionskurs in Minsk, die mangelnde Synchronisierung von Wirtschaft, Finanzen und Verwaltung beider Staaten und das Problem der Bezahlung russischer Energieträger durch Belarus.
4. Eines der von den Protagonisten und Befürwortern der Union mit Belarus vorgebrachten Argumente besagt, daß das neue Gebilde u.a. auch dem Integrationsprozeß in der GUS einen neuen Impuls geben und selbst als Vorbild und Modell einer weiteren, vertieften Integration des "postsowjetischen Raums" dienen würde. Die Zweierunion wird wahrscheinlich in der Tat eine wichtige Rolle in der Entwicklung der GUS spielen, jedoch wird sie dies nicht im Sinne einer Stärkung der GUS-Kohäsion tun, wie die Vertragspartner unterstellten. Auf die GUS-Staaten wirkten Form und Inhalt der Integration Rußland-Belarus eher abschreckend. Die von den russischen Politikern vorgebrachte These einer "Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten", mit der die Schaffung der "Gemeinschaft der Vier" (Rußland, Belarus, Kasachstan und Kirgistan) sowie des Bundes Rußlands und Weißrußlands innerhalb der GUS begründet werden sollte, findet keineswegs bei allen GUS-Staatschefs Zustimmung. Aller Voraussicht nach wird die Zweierunion die Desintegrationstendenzen in der GUS eher beschleunigen. Die GUS selbst befindet sich in der Krise. Diese Krise ist im wesentlichen nicht so sehr durch einen Mangel an Integrationsinitiativen als vielmehr "genetisch" bedingt. Der krisenhafte Zustand der GUS wird inzwischen sowohl von der russischen Führung als auch von den Repräsentanten anderer GUS-Staaten anerkannt.
5. Insbesondere seit 1996 sind Tendenzen festzustellen, die auf eine Festigung der Selbständigkeit der meisten GUS-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von *Belarus* und dem militärisch und finanziell total von Rußland abhängigen *Tadschikistan*) in den internationalen Angelegenheiten sowie auf deren aufkeimende Emanzipation von Rußland hinweisen. Mit der Konsolidierung der Eigenstaatlichkeit nach außen werden Unterschiede in der außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung sowie in den außenwirtschaftlichen Interessen verschiedener Staaten zunehmend deutlich. Der Schwerpunkt in den Beziehungen zwischen den GUS-Staaten verschiebt sich immer mehr von der multilateralen Kooperation auf die bilaterale Ebene. Rußland hat diesen Sachverhalt nicht nur anerkannt, sondern es konzentriert selbst seine Bemühungen vor allem auf den Ausbau bilateraler Beziehungen zu anderen GUS-Staaten. Das Entstehen neuer institutionalisierter und nicht institutionalisierter Zusammenschlüsse, teilweise auch an Rußland vorbei, ist ein weiteres Anzeichen für den sich anbahnenden Differenzierungsprozeß innerhalb der GUS.

6. Hinzu kommt, daß einige wichtige Voraussetzungen für eine engere politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Integration der GUS-Staaten fehlen. Es gibt derzeit keine äußere und innere Bedrohung, die als für alle gemeinsame Gefahr empfunden wird, oder auch nur eine von allen Staaten gleichermaßen geteilte Bedrohungsperzeption. Die Bedrohungsperzeptionen verschiedener GUS-Staaten erweisen sich im Gegenteil nicht selten als nicht kongruent oder sogar als gegensätzlich. Das Scheitern des sowjetischen Staatsgebildes macht die Herausbildung einer gemeinsamen tragenden supranationalen oder suprastaatlichen Idee kaum wahrscheinlich. Die Praxis zeigt, daß letztlich auch kein umfassendes gemeinsames und einigendes wirtschaftliches Interesse vorhanden ist. Die Entwicklungstendenzen innerhalb der GUS deuten auf das allmähliche Schwinden des russischen Einflusses auf Konzeption und Durchführung der Politik der neuen unabhängigen Staaten hin. Es mehren sich Anzeichen dafür, daß die russische Führung beginnt, vom ursprünglichen Konzept der Reintegration des postsowjetischen Raums Abstand zu nehmen. Dies bedeutet freilich nicht, daß Rußland bereit wäre, die Kontrolle über den postsowjetischen Raum aufzugeben, insbesondere über die Regionen, in denen die Interessen der neuen russischen Wirtschaftselite tangiert werden.
7. Die jüngsten Entwicklungen in der GUS haben demonstriert: Anders als von russischen Politikern suggeriert, stellt die Gemeinschaft kein Spiegelbild zu westlichen Integrationsprozessen und -mechanismen nach dem Beispiel der EU dar. Vielmehr bildet sie eine nur locker organisierte Staatengemeinschaft, deren Mitglieder sich – in ihrem regionalen Kontext, aber auch in ihren Beziehungen zur Außenwelt – zunehmend von spezifischen nationalen Interessen leiten lassen. Diese Differenzierung und Diversifizierung der internationalen Ausrichtung scheint ein "objektiver Prozeß" zu sein, auf den sich westliche Politik zunehmend einstellt. Was schließlich die "Union" Rußland-Belarus angeht, so würde es der Westen selbstverständlich akzeptieren, wenn sich die Bevölkerung Weißrußlands in freier und fairer Wahl für eine Vereinigung mit Rußland entschiede. Probleme im Verhältnis zu beiden Staaten entstünden freilich dann, wenn sich die Entscheidung für die Integration in Belarus auf das Votum eines Parlaments stützt, das aufgrund massiver Manipulationen und Fälschungen beim Referendum vom November 1996 keine demokratische Legitimation besitzt und dem die internationale Anerkennung von OSZE, Europarat und EU daher zu Recht verweigert wird.

Ende März/Anfang April 1997 haben zwei Spitzentreffen in Moskau Bewegung in die Beziehungen zwischen den Staaten der GUS gebracht:

- die Gipfelkonferenz der GUS-Staatsoberhäupter vom 28. März mit dem Versuch, die Wirtschaftsintegration zwischen den Teilnehmerstaaten zu vertiefen, und
- das Treffen der Präsidenten Jelzin/Lukaschenko vom 2. April, das Charakter und Inhalt der anvisierten "Union" zwischen Rußland und Belarus bestimmen sollte.

Beide inhaltlich eng zusammenhängenden Ereignisse endeten höchst widersprüchlich, da Ausgangspositionen, Motive und Ziele der jeweiligen Teilnehmer stark differierten.

Die "Union" zwischen Rußland und Belarus

Am 2. April 1996 hatten Moskau und Minsk einen Vertrag über die "Gemeinschaft" Rußland-Belarus abgeschlossen, der exakt ein Jahr später – am 2. April 1997 – zu einem Vertrag über die "Union" weiterentwickelt wurde.¹ Zwar sah auch die "Gemeinschaft" bereits gemeinsame Institutionen in Form eines Obersten Rats, eines ständigen Exekutivkomitees und einer Parlamentsversammlung vor, doch blieben diese Organe – nicht zuletzt aufgrund fehlender übernationaler Kompetenzen – letztlich wirkungslos. Nach außen hin, für das Publikum waren sich die Partner einig: Es galt, den Herzenswunsch der 1991 getrennten "Brudervölker" nach Integration und schließlicher Wiedervereinigung zu erfüllen. Tatsächlich aber verbanden beide Seiten mit der Vertragsinitiative unterschiedliche und teilweise konträre Ziele. Massive Indizien hierfür sind u.a.: die Geheimniskrämerei um das Vertragswerk, die verwirrende Vielzahl von Vertragsvarianten, die hektische Reisediplomatie in den Tagen vor Vertragsabschluß am 2. April 1997, das Arbeiten an den Vertragsklauseln über den vorgesehenen Unterzeichnungstermin hinaus, das schließliche Scheitern der ursprünglich angestrebten "großen Lösung".² Jelzin war über das Chaos (und den Inhalt des ursprünglichen Dokuments) derart erbost, daß er seinen außenpolitischen Chefberater Rjurikow, der auf russischer Seite für die Vorbereitung des Vertragswerks verantwortlich zeichnete, kurzerhand entließ.

Lukaschenko träumt letztlich von der Wiederherstellung der Sowjetunion.³ Ihren Kern bildet die zu errichtende Slawische Union aus Rußland, der Ukraine und Belarus, bei der sich supranationale Organe mit weitreichenden Vollmachten über die Einzelstaaten wölben. Die liberale Presse in Rußland sprach in diesem Kontext sarkastisch von einer drohenden "Osterweiterung Weißrußlands". Um seinen Plänen den nötigen Nachdruck zu verleihen, möchte sich der Präsident direkte Zugriffschancen auf die russische Politik sichern. Der vorletzte Vertragsentwurf (39 Artikel) spiegelt genau diese Konzeption: Konstituierung paritätisch

¹ Der Vertrag über die Bildung der "Gemeinschaft" findet sich in: *Diplomatičeskij Vestnik* (Moskau), Nr. 5/1996, S. 39-42.

² Zu Ablauf und Hintergründen der Vertragsverhandlungen bis zur Verabschiedung des Unions-Statuts vgl. K. Smirnov, *Novyj ustav v duče Vetchogo Zaveta*, in: *Kommersant* (Moskau), Nr. 19/27.5.1997, S. 23-25.

³ Vgl. hierzu *Sojuz ot Bresta do Vladivostoka*, Interview Lukaschenkos mit *Sovetskaja Rossija* (Moskau), 13.5.1997. Das ausführliche Interview führten die Chefredakteure der beiden einflußreichsten Tageszeitungen "nationalpatriotischer" Orientierung A. Prochanow (Zavtra) und V. Tschikin (Sovetskaja Rossija).

besetzter supranationaler Organe mit Entscheidungskompetenzen sowie Völkerrechtsqualität für die Union einerseits sowie Wahrung der staatlichen Souveränität und territorialen Integrität der Vertragspartner andererseits.⁴ Dies wäre ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu einem "gemeinsamen Haus der Brudervölker" (Lukaschenko), in dem der Präsident gleichberechtigt und nicht nur Gouverneur eines der dann 90 russischen Föderationssubjekte wäre (was er zuvor empört zurückgewiesen hatte). Darüber hinaus würde der Unionsvertrag ein zweites zentrales Ziel Weißrußlands fördern, so die Überlegung Lukaschenkos: die vertragliche und moralische Verpflichtung Rußlands, Belarus durch materielle Vergünstigungen vor der Wirtschaftskatastrophe zu bewahren und es auf Dauer zu alimentieren.

In der *weißrussischen Bevölkerung* stößt der Kurs Lukaschenkos in Richtung auf Integration mit Rußland überwiegend auf Zustimmung; er bildet eine starke Stütze seiner Herrschaft.⁵ Daher wird der Präsident sein Ziel auch nach dem Rückschlag von Moskau zäh weiterverfolgen, zumal ihm das von ihm selbst eingesetzte illegitime Parlament treu ergeben ist. Protestpotential über Minsk hinaus könnte sich eher an folgenden Punkten festmachen: a) Weiterer Absturz der Wirtschaft mit dramatischen sozialen Folgen; b) Bau von Atomkraftwerken in Belarus (Tschernobyl-Trauma); c) Gefahr des Einsatzes belarussischer Soldaten außerhalb des Landes (Afghanistan-Effekt: Belarus hatte hier den prozentual höchsten Blutzoll unter allen Sowjetrepubliken zu entrichten, was sich im kollektiven Bewußtsein der Bevölkerung tief eingegraben hat).

Die Moskauer Elite ist gespalten

In *Rußland* ist und bleibt die Integration mit Belarus bis hin zur Vereinigung lagerübergreifend ein grundsätzliches Ziel. Starke Divergenzen bestehen jedoch im Hinblick auf Inhalt und Fristen des Integrationsprozesses sowie auf die dahinterstehenden jeweiligen Motivationen. Dabei verlaufen die Trennlinien quer zu den bestehen Gewaltzweigen Exekutive/Legislative, was die Konfusion weiter erhöht: Imperial ausgerichtete Teile der Exekutive finden Rückhalt bei den "Nationalpatrioten" des Parlaments, während sich marktwirtschaftlich-liberal orientierte Teile der Exekutive über die Regierungspartei hinaus auf Gruppierungen der Opposition stützen können (z.B. die Jabloko-Fraktion Jawlinskijs, die Anhänger Gajdars etc.). Diese verwickelte Konstellation verweist darauf, daß das Projekt Integration/Union/Vereinigung auch in Zukunft umstritten bleiben und seine Realisierung widersprüchlich verlaufen wird, in jedem Falle Exekutive, Legislative und die politische Elite in Moskau generell spaltet.

Systematisch vorangetrieben wird das Projekt von jenen Teilen der Exekutive, die eine forcierte *Integration aus geopolitisch-imperialen Gründen* anvisieren (Stellvertretender Ministerpräsident Serow, Stellvertretender Präsidialamtschef Schachraj, Ex-GUS-Minister Tulejew und in gewisser Hinsicht auch Außenminister Primakow, für den die Annäherung

⁴ Der Vertragsentwurf ist abgedruckt in: Kommersant"-daily (Moskau), 1.4.1997.

⁵ Vgl. hierzu und zum folgenden im einzelnen: H. Timmermann, Belarus: Eine Diktatur im Herzen Europas?, Berichte des Bundesinstituts, Nr. 10/1997.

beider Länder sogar etwas "Heiliges" ist).⁶ Neben den traditionellen Argumenten zur Sicherung von Verkehrswegen und Energieleitsystemen brachten diese Kreise die anvisierte Öffnung der NATO nach Osten ins Spiel, und zwar unter strategischen Aspekten (Westerweiterung als Gegengewicht zur Osterweiterung) ebenso wie unter taktischen Gesichtspunkten (Ausnutzen der vorübergehenden Lähmung des Westens infolge der NATO-Problematik).⁷ Politische und publizistische Unterstützung erhielt dieser Teil der Exekutive von den "Nationalpatrioten" linker und rechter Provenienz. Wahrscheinlich spielt für diese auch die Überlegung eine Rolle, mit Lukaschenko als charismatischem Führer endlich einen überzeugenden Präsidentschaftskandidaten für den künftigen Gesamtstaat präsentieren zu können.

Die *liberalen Teile in der Exekutive* (Tschubais, Nemzow) wurden von den Vertragsvorbereitungen ferngehalten und waren auch nicht mit Vertrauensleuten präsent. Tatsächlich haben sie erst in den letzten Tagen vor Vertragsunterzeichnung Politik und Publizistik alarmiert, wobei folgende Argumente in den Vordergrund rückten: a) Das systembedingte Wirtschaftsdesaster in Belarus wird das ohnehin schwer belastete Staatsbudget Rußlands weiter auszehren – der Vertrag werde in der Tat den Abfluß von Finanzmitteln nach Belarus zur Folge haben sowie "die finanzielle und wirtschaftliche Situation in Rußland" verschärfen, hieß es in Regierungskreisen;⁸ b) die Integration mit einem Land, dessen Präsident Ansätze zu Marktwirtschaft und Demokratie administrativ und sogar gewaltsam unterdrückt, ist kein geeigneter Partner für Rußland; c) die Konstituierung supranationaler Institutionen mit weitreichenden Vollmachten gibt Lukaschenko die Möglichkeit des direkten Zugriffs auf Politik und Wirtschaft Rußlands. Das Fazit dieser Strömung lautet: Integration nicht durch politisch motivierten Aktionismus, sondern als Folge einer Angleichung von Demokratienormen, Rechtsregelungen und Wirtschaftsmechanismen in eine Richtung, wie sie Rußland eingeschlagen hat. Jedenfalls ist die liberale Strömung entschlossen, eine Entwicklung ähnlich den Vorgängen in Deutschland zu verhindern, als Hindenburg dem Nazichef Hitler die Machtergreifung ermöglichte und damit den Untergang der Weimarer Republik besiegelte.⁹

Jelzin selbst hat die Konsequenzen, die eine Unterzeichnung des Ursprungsvertrags zur Folge gehabt hätte, offensichtlich nicht voll bedacht. Dazu beigetragen hat der Umstand, daß sich Tschernomyrdin und Primakow merkwürdig bedeckt hielten: Der Ministerpräsident, weil er sich zwischen den Lagern nicht entscheiden wollte (möglicherweise ließ er den Dingen auch deshalb ihren Lauf, weil er in Lukaschenko einen zuverlässigen Garanten für die nach Westen auszubauenden Pipelines des Gasprom-Konzerns sah, dem er eng verbunden ist¹⁰); der Außenminister, weil er seine Sympathie mit der geopolitischen Variante nicht zu deutlich

⁶ Interfax, 8.4.1997.

⁷ So in einem Brief der russischen Vertragsautoren an Präsident Jelzin, in: Nezavisimaja gazeta (Moskau), 1.4.1997.

⁸ So Regierungssprecher I. Šabdurassulov, Radio Rußland, 1.4.1997.

⁹ Diesen Vergleich zog der bekannte TV-Journalist Kisseljow in der populären Sendung ITOGI, nach: dpa, 2.4.1997.

¹⁰ So S. Shihab in: Le Monde (Paris), 4.4.1997.

demonstrieren wollte (erinnert sei an die stark geopolitisch geprägte GUS-Denkschrift des von ihm geleiteten Auslandsaufklärungsdienstes von 1994). Immerhin erwies sich die liberale Richtung in Exekutive und Publizistik als stark genug, um den Präsidenten dazu zu bewegen, den ehrgeizigen Ursprungsvertrag fallenzulassen.

Erleichtert wurde der Rückzug dadurch, daß der Vertrag inhaltlich dem Integrationsverständnis Jelzins eindeutig zuwiderlief: Danach ist es Aufgabe Rußlands, die Staaten des "nahen Auslands" um sich herum zu integrieren, nicht aber – unter Verzicht auf Teile der nationalen Souveränität – selbst integriert zu werden. Hinzu kam, daß die Perspektive einer Konföderation oder gar einer staatlichen Vereinigung komplizierte, bis dahin offenbar nur unzulänglich bedachte Probleme für das föderale Gefüge Rußlands zur Folge gehabt hätte: Mehrere Republiken der Russischen Föderation (z.B. das stark autonome Tatarstan) und sogar einzelne Gebietseinheiten (wie das selbstbewußte Swerdlowsk) begannen öffentlich die Absicht zu ventilieren, den eigenen Status auf das Niveau eines in die Föderation integrierten, mit weitgehenden Sonderrechten ausgestatteten Belarus zu heben. Dies hätte die ohnehin labile föderale Ordnung mit ihren 89 "Subjekten" zwangsläufig weiter unterminiert.¹¹

Entschärfung von Unionsvertrag und Unionsstatut

Vor diesem Hintergrund unterzeichnete der Präsident statt des Ursprungsvertrags mit seinen 39 Artikeln einen nur 9 Artikel umfassenden, stark von Tschubais beeinflussten "Unions"-Vertragstext, der inhaltlich kaum über jenes unverbindliche Dokument hinausgeht, auf das man sich bei Gründung der "Gemeinschaft" im April 1996 geeinigt hatte.¹² (Detaillierte Regelungen blieben dem öffentlich zu diskutierenden Statut vorbehalten). Der Vertrag beschränkt sich im wesentlichen auf die Absichtsbekundung, zwischen beiden Staaten "die allseitige Zusammenarbeit auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, militärischem, wissenschaftlichem, kulturellem und anderen Gebieten zu festigen". Dabei wird jedes Land seine staatliche Souveränität, seine Unabhängigkeit und seine territoriale Integrität wahren. Im Grunde sei dies gar kein neuer Vertrag, betonte zu Recht der frühere belarussische Staatschef Schuschkekewitsch; vielmehr handele es sich um einen "Vertrag über die Umbenennung einer nichtfunktionierenden Gemeinschaft in eine nichtfunktionierende Union".¹³

Größere Relevanz als der kurze Vertrag selbst hat das 40 Artikel umfassende Statut der Union, bleibt aber auch seinerseits auf dem Niveau des Symbolismus. Als integraler Bestandteil des Vertragswerks wurde es am 23. Mai 1997 in Moskau mit gewohnt großem Pomp von beiden Präsidenten unterzeichnet und kurz darauf von den Parlamenten beider Länder ratifiziert. In seltsamer Verkehrung früherer Fronten lehnte Lukaschenko die Verankerung eines Artikels über die baldige Vereinigung beider Staaten ab, so daß diese in

¹¹ Vgl. hierzu die Positionen herausragender regionaler Führer in: Kommersant"-daily, 16. und 18.4.1997.

¹² Die Endfassung des "Unions"-Vertrags Rußland-Belarus ist abgedruckt in: Rossijskaja gazeta (Moskau), 3.4.1997.

¹³ Interview im Rahmen einer Belarus-Sendung von M. Butenschön, in: Deutschlandfunk, 22.5.1997.

dem Statut nur noch als perspektivisches Ziel anvisiert wird. Offenbar hatte er realisiert: Moskau will Belarus im Prozeß der Integration nicht als gleichberechtigten Partner mit wechselseitigen politischen Einflußchancen behandeln, sondern hat sich statt dessen zum Ziel gesetzt, das Land mit mehr oder minder großer Autonomie in den russischen Staatsverband einzugliedern, und zwar ohne herausgehobene Stellung für den belarussischen Staatschef. Folgerichtig ließ sein Integrationseifer rapide nach – kurz vor der Unterzeichnungszeremonie konstatierte er resigniert, daß "das Statut nur das in Gesetze faßt, was in der Realität bereits seit einiger Zeit existierte".¹⁴ Im übrigen kartete er gegenüber seinen Gegnern in Moskau kräftig nach: Gerade diejenigen, die die Sowjetunion zerstört hätten, seien jetzt bestrebt, Belarus in sechs Teile aufzuspalten und diese dann zu Subjekten der Russischen Föderation zu machen, behauptete Lukaschenko und fügte hinzu: "Auf eine solch absurde Idee ist man nicht einmal unter Stalin gekommen."¹⁵

Die russische Führung ihrerseits bestand darauf, aus dem Statut jegliche Bestimmungen zu eliminieren, wonach die Entscheidungen der Unionsorgane für die russischen und belarussischen Instanzen bindenden Charakter haben. Statt dessen ist in der Schlußfassung nur die Rede davon, daß "die Entscheidungen der Unionsorgane in den Grenzen ihrer Kompetenz und ohne Verletzung von Verfassungsprinzipien der Teilnehmerstaaten gefaßt werden". Anders ausgedrückt: Der Oberste Rat kann für die nationalen Machtorgane bindende Entscheidungen nur in solchen Bereichen treffen, die ausdrücklich an die Union delegiert werden, und sie dürfen zudem den nationalen Verfassungen und Gesetzgebungen nicht widersprechen. Nimmt man die Bestimmung hinzu, wonach Entscheidungen des Obersten Rats der Union nach dem Prinzip "Ein Staat, eine Stimme" gefällt werden, dann wird deutlich: Die Jelzin-Administration hat mit der Minimierung der Unionskompetenzen das zentrale Einfallstor für die auf Rußland bezogenen Ambitionen Lukaschenkos vorerst zugeschlagen.

So haben beide Seiten aufgrund einander widersprechender Interessen eine paradoxe Situation geschaffen: Einerseits wurde die neugeborene Union hochtrabend zum Subjekt des Völkerrechts erklärt, das auch nach außen hin eigenständig auftritt. Andererseits verfügt dieses Subjekt jedoch über keine wirklichen eigenen Kompetenzen – die Einführung einer Unions-Staatsbürgerschaft, die graduelle Vereinheitlichung des Geld- und Kreditwesens sowie der Budget- und Steuersysteme, die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums, die Gewährung gleicher sozialer Standards für Bürger des jeweiligen Partnerlandes sowie die Harmonisierung von Sicherheitspolitik und Militärwesen bleiben vorerst Projekte ohne exakte zeitliche Zielvorgaben. In diesem Licht muß vorerst offenbleiben, ob die Vertragsbestimmungen von beiden Seiten tatsächlich eingelöst werden.

Weitere Divergenzen sind vorprogrammiert

Bei dem von der "Gemeinschaft" verbal in den Rang einer "Union" erhobenen Gebilde handelt es sich somit auch weiterhin um eine Union zweier unabhängiger Staaten und nicht

¹⁴ Echo Moskaus, 23.5.1997.

¹⁵ Interfax, 22.5.1997.

um eine staatliche Union. Insofern hat die liberale Richtung – letztendlich mit der Unterstützung Jelzins – im Machtkampf innerhalb der Exekutive die Oberhand behalten. Doch ist dies nur ein *Etappenerfolg*, und für die Zukunft bleibt alles offen. Hierzu einige zentrale Einflußfaktoren:

- *Lukaschenko* wird – schon aus Selbsterhaltungstrieb – auch weiterhin Druck auf die russische Führung ausüben, die Zweierunion in Richtung Konföderation mit spezifischen eigenen Kompetenzen weiterzuentwickeln. Zu diesem Zweck wird er geopolitisch-imperiale Strömungen in Exekutive und Legislative Moskaus mobilisieren. Einen beachtlichen Hebel bildet dabei für ihn das aus je 36 Abgeordneten komponierte Unions-Parlament, das jetzt weitgehend "nationalpatriotisch" homogen ausgerichtet ist, nachdem seine belarussische Komponente von Lukaschenko nach dem massiv gefälschten Referendum vom November 1996 entsprechend zurechtgeschnitten wurde (symbolisch hierfür steht die Entscheidung des Juni-Plenums, die Melodie der alten Sowjethymne zur Hymne der Zweierunion zu erheben). Allerdings bleibt für Lukaschenko das Problem, den großen Bruder zum Verzicht auf Teile der staatlichen Souveränität zugunsten supranationaler Organe in einer Union zu bewegen, in der Belarus gleiches Stimmrecht besitzt. Hieraus werden immer wieder Dissonanzen erwachsen. Angesichts der geographischen und Bevölkerungsdisproportionen sowie der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Rußland wird Lukaschenko dabei jedoch auf der Hut sein, daß sein Land nicht kurzerhand von Rußland absorbiert (und er selbst darüber zum Gouverneur einer russischen Provinz degradiert) wird. Hieraus könnten sich Divergenzen sogar zu seinen "nationalpatriotischen" Freunden in Moskau ergeben, die genau dies beabsichtigen.
- Aus *Moskauer Sicht* wurde der Erfolg der liberalen Strömung wohl vor allem dadurch möglich, daß man die ökonomischen Kosten der Integration scheute (in einem Moment, wo Nemzow soziale Versprechungen einlösen soll) und in dem die Beziehungen zum Westen frische Impulse erhielten (Helsinki-Gipfel vom März 1997, Unterzeichnung der Grundakte mit der NATO am 27. Mai 1997 sowie G8-Gipfeltreffen vom Juni 1997 in Denver). Dies kann sich jedoch wieder ändern – insbesondere dann, wenn die Exekutive nach Ventilen für innere Probleme und/oder nach Kompensationen für solches Verhalten des Westens sucht, das als Mißachtung des Großmachtanspruchs und der nationalen Würde Rußlands perzipiert wird (z.B. erste und mögliche zweite Welle der NATO-Erweiterung). Auf Bedenken der Nachbarstaaten Polen, Litauen und Ukraine sowie des Westens allgemein wird Moskau dabei nur begrenzt Rücksicht nehmen – dies demonstriert die kaum verhüllte Unterstützung und Legitimierung von Lukaschenkos Referendums-Putsch vom November 1996. Wichtiger wäre der Führung in diesem Fall die Ruhigstellung der "Nationalpatrioten", deren Ableger ja bis hinein in Präsidentialverwaltung und Regierung reichen.

So schwelen die Kontroversen zwischen dem liberal-demokratischen Teil der Jelzin-Administration einerseits und dem Lukaschenko-Regime andererseits weiter und werden immer wieder offen ausbrechen. Hierzu nur zwei besonders drastische Beispiele. Vor einem ländlichen Arbeitskollektiv schob der Präsident das Scheitern seiner weitreichenden Integrationspläne den Verantwortlichen in Moskau in die Schuhe, die "den Auftrag ihrer Herren aus Übersee

erfüllen".¹⁶ Später, bereits während des Ratifizierungsprozesses, bezichtigte er in seiner Rede vor dem belarussischen Oberhaus die russische Regierung, die Vereinigung beider Staaten torpediert und all das zerstört zu haben, was im März 1997 mit Jelzin vereinbart worden sei.¹⁷ Im einzelnen wandte er sich vehement gegen eine – im Unionsstatut vorgesehene – Angleichung der Wirtschaftsmechanismen, Rechtssysteme und Verwaltungsnormen, ohne die eine vertiefte Wirtschaftsintegration nicht denkbar ist. Niemals werde er eine Synchronisierung der Reformen nach russischem Muster akzeptieren und schon gar nicht jene russischen Erfahrungen bei der Privatisierung übernehmen, "die in der Zerstörung der Wirtschaft und des Landes endeten".¹⁸ Einen Punkt permanenter Konflikte wird darüber hinaus die Bezahlung der Energielieferungen aus Rußland bilden, für die Belarus den Weg des Bartertausches russisches Gas gegen belarussische Produkte und Dienstleistungen vorschlug. Daß Rußland die Rückkehr zu solch primitiven Handelsformen ablehnt, bereitet Lukaschenko keine Probleme: Er behauptet kurzerhand, Rußland schulde Belarus aus dem Jahre 1996 ohnehin noch 800 Mio. Dollar.¹⁹ Es ist kaum anzunehmen, daß Moskau solche Luftrechnungen auf Dauer akzeptieren wird.

Anlaß zu Kontroversen könnten schließlich ausführliche Hinweise auf die notwendige Beachtung der demokratischen Freiheiten bieten, wie sie auf russisches Drängen in das Unionsstatut aufgenommen und von Jelzin während der Unterzeichnungszeremonie ausdrücklich bestätigt wurden.²⁰ Als Kernpunkte der Freiheiten, die in krassem Widerspruch zur diktatorischen Praxis Lukaschenkos stehen, werden unter Verweis auf die "allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des internationalen Rechts" in dem Statut u.a. genannt und sollen gewährleistet werden: "Demokratie sowie Menschen- und Bürgerrechte", "Freiheit des Wortes und der Massenmedien", "Rechtsgarantien für die Tätigkeit offiziell registrierter Parteien und gesellschaftlicher Vereinigungen, darunter auch oppositioneller", "Garantien für die Unverletzlichkeit des Privateigentums", "Schaffung von Voraussetzungen für die freie wirtschaftliche Konkurrenz der Wirtschaftssubjekte".

Wie es scheint, richtet sich das Moskauer Interesse bei alledem eher auf die Gewährleistung wirtschaftlicher Freiheiten für russische Investoren in Belarus als auf die Durchsetzung politischer Freiheiten, die das Lukaschenko-Regime destabilisieren würden. Dennoch wird zumindest der liberal-demokratische Teil der Jelzin-Administration auch politische Demokratisierung anmahnen – nicht zuletzt als Geste gegenüber dem Westen, wo Moskaus Bund mit dem Diktator Lukaschenko Zweifel an der Bereitschaft und der Fähigkeit Rußlands nährt, sich als integraler Bestandteil der europäischen Wertegemeinschaft zu profilieren. Hieraus könnten sich Konflikte zwischen den Unionspartnern ergeben: Nach Unterzeichnung des Vertragswerks mit seinen Demokratieklauseln verschärfte Lukaschenko seinen Repressionskurs, der auf eine totale Verstaatlichung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft hinausläuft und

¹⁶ Zitiert bei Ju. Karmanov, Razdražennaja reakcija Lukašenko, in: Nezavisimaja gazeta, 11.4.1997.

¹⁷ N. Galko, V Minske progolosovali "za", in: Nezavisimaja gazeta, 11.6.1997.

¹⁸ Sojuz ot Bresta ..., a.a.O.

¹⁹ Segodnja (Moskau), 22.5.1997, bzw. Sojuz ot Bresta ..., a.a.O.

²⁰ Die Jelzin-Rede und das Statut in: Rossijskaja gazeta, 24.5.1997.

durch präventiven Zugriff jeglichen tatsächlichen oder potentiellen Widerstand brechen soll. Auch diese aus wirtschaftlichem Niedergang und politischem Feindbild gespeiste negative innere Dynamik in Belarus läßt die Implementierung des Unions-Vertragswerks problematisch erscheinen.

Auf die *GUS-Staaten* wirkten Form und Inhalt der Integration Rußland-Belarus eher abschreckend. Sie trugen erheblich dazu bei, daß eine Reihe von Präsidenten auf dem GUS-Gipfel wenige Tage vor Konstituierung der Zweierunion auf Festigung der staatlichen Souveränität ihrer Länder pochten. Ihr Mißtrauen wurde dadurch gestärkt, daß sie zu den Vertragsverhandlungen und dem Charakter der anvisierten "Union" weder konsultiert noch überhaupt informiert wurden. So wird die Zweierunion voraussichtlich in der Tat eine wichtige Rolle in der Entwicklung der GUS spielen, wie Jelzin in seiner Ansprache zum Vertragsabschluß betonte.²¹ Sie wird dies freilich nicht im Sinne einer Stärkung der GUS-Kohäsion tun, wie die Vertragspartner unterstellten. Lukaschenko sieht in der Zweierunion einen Motor für die Beschleunigung der Integrationsprozesse in der GUS, die er in ihrem gegenwärtigen Zustand verächtlich – aber durchaus zutreffend – als "amorphes Gebilde" und als "politischen Klub" bezeichnete.²² Doch ist dies eine Illusion: Aller Voraussicht nach wird die Zweierunion die Desintegrationstendenzen in der GUS eher beschleunigen. Auch dürften sich die meisten Mitgliedstaaten nicht auf das Angebot des Vertragstextes einlassen, die Tore der Zweierunion für weitere Beitrittskandidaten offenzuhalten. Auf dem GUS-Gipfeltreffen vom März 1997 jedenfalls ließ sich keiner der Präsidenten auf derlei Avancen ein. Wenn sich schon das Moskau-nahe Belarus Lukaschenkos einer schlichten Reintegration mit Rußland verweigert, so gilt dies um so mehr für die übrigen Staaten der GUS.

Die GUS in der Krise

Eines der von den Protagonisten und Befürwortern der Union mit Belarus vorgebrachten Argumente besagt, daß das neue Gebilde u.a. auch dem Integrationsprozeß in der GUS frische Impulse geben und selbst als Vorbild und Modell einer weiteren, vertieften Integration des "postsowjetischen Raums" dienen würde.²³ Dieses Argument scheint jedoch eher eine Wunschvorstellung oder Selbsttäuschung oder bloße Rhetorik als eine die Realität widerspiegelnde Feststellung zu sein, denn die GUS befindet sich in der Krise. Diese Krise ist im wesentlichen nicht so sehr durch einen Mangel an Integrationsinitiativen als vielmehr "genetisch" bedingt. Die GUS wurde seinerzeit nicht auf der Grundlage eines prinzipiell neuen Aufbruchskonzepts geschaffen, sondern als Substitut für die aufgelöste Sowjetunion. Sie hat ihre Aufgabe und Funktion als "Konkursverwalter" mehr oder weniger erfüllt. Als der Exekutivsekretär der GUS, Iwan Korotschenja, die Bilanz des fünfjährigen Bestehens der

²¹ Interfax, 2.4.1997.

²² Aleksandr Lukašenko: "Šapka Monomacha ostaetsja v Rossii, ja na nee ne pretenduju", Interview mit der *Nezavisimaja gazeta* vom 29.5.1997.

²³ So zuletzt z.B. der russische Außenminister Primakow nach der Unterzeichnung des Unionsstatuts zwischen Belarus und Rußland, in: BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel, 26.5.1997, S. 33.

GUS zog, konnte er nur drei Errungenschaften der Gemeinschaft nennen, die jedoch nicht auf Integrationserfolge hindeuten. Erstens vollzog sich der Zerfall der Sowjetunion friedlich, es gab kein "jugoslawisches Szenario". Zweitens haben sich langfristige nationale Interessen der GUS-Staaten herauskristallisiert. Drittens wurde die gesetzliche Grundlage für die zwischenstaatlichen Beziehungen geschaffen.²⁴

Trotz gegenteiliger offizieller Verlautbarungen von russischer Seite wird der krisenhafte Zustand der GUS inzwischen sowohl von Vertretern verschiedener politischer Gruppierungen in Rußland selbst als auch von Repräsentanten anderer GUS-Mitgliedstaaten anerkannt. Auch Jelzin gab in seiner Rede beim GUS-Gipfeltreffen vom 28. März 1997 eine – im Kontrast zur offiziellen Propaganda – äußerst kritische Einschätzung der Lage in der Gemeinschaft. Jelzin räumte ein, daß kein Grund für Lobeshymnen bestehe und daß er mit dem Stand der Dinge in der GUS nicht zufrieden sei. Die Gemeinschaft entferne sich immer weiter von den Zielen, die bei ihrer Gründung verkündet worden seien, und sei an einem kritischen Punkt angekommen, an dem sie mit äußerst akuten Fragen konfrontiert sei. Die Bildung der Wirtschaftsunion sei ins Stocken geraten, ihre Mechanismen funktionierten schlecht.²⁵

Hiermit stellte Jelzin zwar die richtige Diagnose, bediente sich in seinen Schlußfolgerungen jedoch altbekannter Argumente und suchte die Verantwortlichen für die heutige Lage in der Gemeinschaft bei den anderen Mitgliedstaaten. Jelzin ist nach wie vor überzeugt, daß die "künstliche Isolation" innerhalb der GUS einer der Hauptgründe für die Wirtschaftskrise sei. Rußland sei zu einer engen und gleichberechtigten Zusammenarbeit mit allen "Bruderstaaten" der Gemeinschaft bereit. Entweder würden die Voraussetzungen für die Wiederherstellung der Produktionsverbindungen und dadurch des Wirtschaftspotentials geschaffen, oder die GUS-Staaten würden nur auf internationale Finanzen zählen und vom Verkauf natürlicher Reichtümer leben. Jeder sei frei, sich seine Freunde sowohl im Westen als auch im Süden und Osten auszusuchen. Was sei das jedoch für eine Freundschaft, wenn sie dem Nachbarn direkt schade, wenn Unternehmen, die mit Partnern in Rußland verwoben seien, in die Hände ausländischer Konzerne gingen? Rußland habe kein Interesse, daß irgendwelche Staaten die Rolle eines antirussischen Puffers spielten, und sei bereit, seine Interessen mit wirtschaftlichen und politischen Methoden abzusichern. Die Versuche hörten nicht auf, gewisse Machtzentren im postsowjetischen Raum zu schaffen. Für Rußland sei ein Erstarken solcher Kräfte, die gegen die Integration und gegen Rußland seien, inakzeptabel.²⁶

Schritte zur Konsolidierung der Eigenstaatlichkeit

Insbesondere seit 1996 sind Tendenzen festzustellen, die auf eine Festigung der Selbständigkeit der meisten GUS-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von *Belarus* und dem militärisch und finanziell total von Rußland abhängigen *Tadschikistan*) in den internationalen

²⁴ Iwan Korotschenja im Interview mit der *Nezavisimaja gazeta* vom 17.1.1997.

²⁵ Die Rede Jelzins wurde in der *Nezavisimaja gazeta* vom 5.4.1997 veröffentlicht. Zit. nach: BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel, 1.4.1997, S. 20-24.

²⁶ Ibid.

Angelegenheiten sowie deren aufkeimende Emanzipation von Rußland hinweisen. Der kasachische Präsident Nasarbajew hat diese Entwicklung ohne Umschweife beschrieben: "Jetzt muß man endlich verstehen, daß heute nicht 1991, sondern 1997 ist. Alle Staaten haben ihre Entwicklungswege gefunden, niemand kommt zu irgend jemandem auf den Knien gekrochen."²⁷

Mit der Konsolidierung der Eigenstaatlichkeit nach außen werden Unterschiede in der außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung sowie in den außenwirtschaftlichen Interessen verschiedener Staaten zunehmend deutlich. Dies ist keine Fehlentwicklung innerhalb der GUS, sondern ein natürlicher oder, wie Primakow es nennen würde, "objektiver" Prozeß. Das Moskauer Gipfeltreffen der GUS-Staatsoberhäupter vom 28. März 1997, das wegen Jelzins Krankheit zweimal verschoben worden war und erst wenige Tage vor dem Treffen Jelzin/Lukaschenko über die Gründung der Zweierunion stattfand, hat in Fragen der weiteren Integration keine Ergebnisse mit sich gebracht. Das von der russischen Seite vorgeschlagene Konzept der wirtschaftlichen Integration wurde von mehreren GUS-Staatschefs verworfen, weil es den Interessen ihrer Staaten nicht entsprach. Jelzin hat das Dokument allein abgezeichnet. Inzwischen ist das nächste Gipfeltreffen, das ursprünglich für den 26. Juni geplant war, auf Ende September-Anfang Oktober 1997 verschoben worden.

Das von den russischen Politikern (u.a. von Außenminister Primakow) vorgebrachte Konzept einer "Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten"²⁸, mit der die Schaffung der "Gemeinschaft der Vier" (Rußland, Belarus, Kasachstan und Kirgistan) sowie des Bundes Rußlands und Weißrußlands innerhalb der GUS begründet werden sollte, findet keineswegs bei allen GUS-Staatschefs Zustimmung; der ukrainische Präsident Kutschma erklärte z.B., die Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten sei in der GUS nicht möglich. Entweder gebe es Integration oder es gebe keine.²⁹

Das Vertragswerk der GUS ist inzwischen unübersichtlich geworden. Die geschlossenen Verträge und Abkommen werden nur teilweise veröffentlicht. Die Gesamtzahl multilateraler GUS-Verträge und Abkommen soll bereits 700 überschritten haben (es gibt keine veröffentlichte genaue Zahl). Der frühere russische Minister für GUS-Angelegenheiten, Amangeldy Tuleev, nannte – offensichtlich unter Berücksichtigung bilateraler Verträge und Abkommen – die Zahl von über 1.900³⁰, umgesetzt werden jedoch lediglich 10 bis 20 Prozent aller Abkommen und Verträge.

²⁷ Zit. nach BPA, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland, 1.4.1997, S. 27.

²⁸ Die These von der Integration mit verschiedenen Geschwindigkeiten sollte den unangenehmen Zustand rechtfertigen, daß nicht alle GUS-Staaten an allen GUS-Gremien teilnehmen. So unterzeichneten zehn GUS-Staaten die Konvention über die Zwischenparlamentarische Versammlung und neun Staaten die Erklärung über die Gründung der Wirtschaftsunion. Dem Taschkenter Vertrag über die kollektive Sicherheit gehören neun, dem vereinten Luftverteidigungssystem zehn, dem Zwischenstaatlichen Wirtschaftskomitee elf von zwölf GUS-Staaten an. Die Ukraine, die die GUS-Satzung nicht unterzeichnet hat, gilt überhaupt lediglich als ein "assoziiertes Mitglied" oder "Teilnehmerstaat" der Gemeinschaft.

²⁹ Zerkalo nedeli (Kiew), Nr. 13, 29.3.-4.4.1997.

³⁰ Aman Tuleev, Novyj Sojuz - vo blago Rossii, in: Dialog (Moskau), Nr. 6/1997, S. 33.

Der Schwerpunkt in den Beziehungen zwischen den GUS-Staaten verschiebt sich immer mehr von der multilateralen Kooperation auf die bilaterale Ebene. Rußland hat diesen Sachverhalt nicht nur anerkannt, sondern es konzentriert selbst seine Bemühungen vor allem auf den Ausbau bilateraler Beziehungen zu anderen GUS-Staaten. Die immer offensichtlicher werdenden Differenzierungs- und Diversifizierungstendenzen innerhalb der GUS haben der russischen Politik ohne Zweifel entsprechende Impulse gegeben.

Die GUS hat in den letzten Monaten eine präzedenzlose Aktivität auf der bilateralen und sub-regionalen Ebene erlebt. Rußland hat im Mai 1997 den Grundsatzvertrag mit der Ukraine und im Juli 1997 mit Aserbaidtschan unterzeichnet. Ein neuer Grundsatzvertrag soll noch in diesem Jahr zwischen Rußland und Armenien unterzeichnet werden. Die russische Diplomatie vermittelte die Beilegung der Konflikte in Moldova und Tadschikistan und versucht, eine Lösung in zwei anderen Konflikten, in Abchasien und Nagorny Karabach, zu erreichen. Die Ukraine hat 1997 eine "strategische Partnerschaft" mit Aserbaidtschan und Georgien geschlossen und trat, neben Rußland, als Garant der Konfliktbeilegung in Moldova ein. Kasachstan, Kirgistan und Usbekistan haben Verträge über "ewige Freundschaft" unterzeichnet. Dabei vollziehen sich diese Aktivitäten vor dem Hintergrund der Intensivierung der Beziehungen der GUS-Staaten zur Außenwelt sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich. 1996 erreichte der Anteil des "fernen Auslandes" im Außenhandelsumsatz der GUS-Staaten 50 Prozent (verglichen mit 18 Prozent im Jahre 1990).³¹

Die gegenwärtig divergierenden Entwicklungen einzelner GUS-Staaten können wie folgt zusammengefaßt werden:

- *Armenien* wird als strategischer und sogar "superstrategischer"³² Partner Rußlands betrachtet. Es bleibt wirtschaftlich – vor allem im Bereich der Rohstoff- und Energielieferungen – sowie im sicherheitspolitischen Bereich stark von Rußland abhängig. Aber sogar im nahestehenden Armenien wurde Rußland als Handelspartner Nummer 1 durch den Iran verdrängt. Abgesehen von manchen linken Gruppierungen, tritt die politische Elite des Landes in ihrer Mehrheit gegen die Wiederherstellung der Union, zugleich aber für eine enge bilaterale Zusammenarbeit mit Rußland im wirtschaftlichen und vor allem im Sicherheitsbereich ein.
- *Aserbaidtschan* gehört zur Gruppe der sogenannten GUS-"Dissidentenstaaten" (Georgien, Ukraine, Usbekistan, denen sich Moldova und Turkmenistan anschließen könnten). Dank der lukrativen Erdölförderungsabkommen mit westlichen Konzernen konnte Aserbaidtschan seine wirtschaftliche Abhängigkeit von Rußland abbauen. Die Suche nach alternativen, Rußland umgehenden Transportwegen (über türkische und ukrainische Häfen sowie Terminals) nach Europa für das kaspische Erdöl wird zu einem wichtigen Faktor im Verhältnis zu Rußland. Die GUS könnte für Aserbaidtschan vor allem unter dem Gesichtspunkt der Regelung des Konflikts in Nagorny Karabach von gewisser Bedeutung bleiben, wenn sich auch die GUS in diesem Konflikt bislang durch totale Hilflosigkeit

³¹ Nabi Zijadullaev, SNG bez Rossii?, in: Vek (Moskau), Nr. 21, 14.-19.6.1997, S. 11.

³² So die Teilnehmer des Seminars "Die russisch-armenischen Beziehungen im Kontext der Kaukasus-Politik Rußlands" (Moskau, 17.6.1997), vgl. Kommersant"-daily, 18.6.1997.

auszeichnete. Beim Besuch vom NATO-Generalsekretär Javier Solana im Februar 1997 in Baku rief Präsident Alijew die NATO dazu auf, die Sicherheit Aserbaidschans zu garantieren.

- *Georgien* versucht seit einiger Zeit aktiv, seine wirtschaftliche und militärische Abhängigkeit von Rußland zu reduzieren. In den Beziehungen zu Rußland machten sich aus Enttäuschung über dessen Rolle im Konflikt mit Abchasien zunehmend Spannungen bemerkbar. Die georgische Führung stellt sogar die Präsenz russischer militärischer Stützpunkte und die Stationierung russischer Truppen auf dem Territorium des Landes offen in Frage. Georgien hat seinen Außenhandel bereits zugunsten anderer Handelspartner, vor allem der Türkei, diversifiziert und sich auch den alternativen Transportprojekten von Zentralasien nach Europa angeschlossen. Der Präsident Georgiens, Eduard Schewardnadse, zieht "tiefgreifende bilaterale Beziehungen" der GUS-Integration vor und warnt im Hinblick auf die russisch-belarussische Union vor einer "künstlichen Beschleunigung" der Integration.³³ Er sieht die mögliche Rettung der GUS in deren Umwandlung in eine regionale Organisation für Konfliktregelung.³⁴
- Trotz des nach wie vor engen Verhältnisses zu Rußland baut *Kasachstan* seine Beziehungen, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, zu anderen Partnern im Westen und in Asien erfolgreich aus. Der Anteil Rußlands am Handel Kasachstans hat sich von 80 auf 44 Prozent reduziert; die Mehrheit der kasachischen Industrie befindet sich inzwischen in den Händen westlicher, japanischer und südkoreanischer Investoren. Wegen eines großen Anteils der "russischsprachigen" Bevölkerung und potentieller Territorialansprüche Rußlands auf Nordkasachstan bleibt das Land jedoch auf gute Beziehungen zu Rußland angewiesen. Früher ein Befürworter der engen Integration innerhalb der GUS, steht Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew inzwischen äußerst kritisch zur Effektivität der GUS und meint, daß den wirtschaftlichen Aspekten der Integration eine unbedingte Priorität vor den politischen eingeräumt werden soll. Auf dem GUS-Gipfeltreffen im März 1997 schlug er vor, alle statutenmäßigen Dokumente der Gemeinschaft zu überprüfen und sie den neuen Bedingungen anzupassen.³⁵ Nasarbajew hält eine subregionale Zusammenarbeit für zweckmäßiger und den Bedürfnissen und Bedingungen in der Region besser angepaßt als die Kooperation auf der GUS-Ebene.
- *Kirgistan* bleibt vor allem wirtschaftlich von Rußland sehr stark abhängig. 70 Prozent seines Handels wird mit dem russischen Partner abgewickelt. Auch sicherheitspolitisch lehnt sich das von regionalen Großmächten umgebene Land stark an Moskau an. Nichtsdestoweniger versucht auch Kirgistan, seine außenwirtschaftlichen Beziehungen zu diversifizieren.
- *Moldova* versucht eine relativ selbständige Politik innerhalb der GUS. Allerdings bleibt der Spielraum des Landes durch den Konflikt in Transnistrien und die russische militärische Präsenz sowie durch die Abhängigkeit von russischen Energielieferungen begrenzt. Gegenwärtig bemüht sich Moldova, die Wirkung des russischen Faktors im transnistrischen Konflikt durch Einbeziehung der Ukraine als Vermittler abzuschwächen. Präsident Petru Lucinschi betont vor allem die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen

³³ Eduard Schewardnadse im Interview mit der *Nezavisimaja gazeta*, 26.3.1997.

³⁴ Georgij Bovt, Stanislav Tarasov, *Bunt prezidentov SNG protiv Moskvj*, in: *Segodnja*, 20.5.1997.

³⁵ Vgl. z.B. das Interview Nasarbajews mit der Zeitung *Rossijskaja gazeta* vom 23.4.1997.

Zusammenarbeit im Rahmen der GUS; von den sicherheitspolitischen Strukturen der Gemeinschaft distanziert sich Moldova nach wie vor.

- *Turkmenistan* setzt auf eine unabhängige, nahezu isolationistische Politik innerhalb der GUS. Präsident Saparmurat Nijasow sieht in der GUS lediglich ein Konsultativorgan.³⁶ Dank reicher Erdgasvorkommen ist das Land wirtschaftlich von Rußland weniger abhängig. Nijasow gibt den bilateralen Beziehungen Vorrang vor der multilateralen Zusammenarbeit und lehnt die Schaffung supranationaler Organe innerhalb der GUS sowie eine "künstlich beschleunigte" Integration entschieden ab.
- Die *Ukraine* wendet sich gegen die "Reintegration des postsowjetischen Raums" als Ziel der Zusammenarbeit innerhalb der GUS und tritt konsequent gegen die Schaffung supranationaler Strukturen der GUS ein, mit deren Hilfe diese in ein konföderatives oder sogar föderatives Bündnis umgewandelt werden soll. Die Ukraine lehnt die Unterscheidung zwischen der "inneren" und der "äußeren" GUS-Grenze mit Nachdruck ab und betrachtet ihre Gesamtgrenze als die völkerrechtlich anerkannte Staatsgrenze. Der im Mai 1997 unterzeichnete ukrainisch-belarussische Vertrag über die Staatsgrenze legte zum ersten Mal eine Grenze innerhalb der GUS völkerrechtlich fest. Die ukrainische Führung ist äußerst skeptisch hinsichtlich der Lebensfähigkeit und Wirksamkeit der GUS als solcher und bevorzugt vor allem die wirtschaftliche Kooperation auf der bilateralen Ebene. In letzter Zeit betreibt die Ukraine hier eine sehr dynamische Politik, insbesondere gegenüber den anderen GUS-"Dissidenten" (Aserbaidshan, Georgien, Moldova, Usbekistan, Turkmenistan) und unterstützt aktiv alternative Pipeline-Projekte. Die Unterzeichnung des russisch-ukrainischen Grundsatzvertrags am 31. Mai 1997 kann als Anerkennung der unabhängigen Position der Ukraine in der GUS von seiten Rußlands bewertet werden. Bei der Unterzeichnung des Vertrags insistierte Präsident Jelzin nicht mehr auf dem Beitritt der Ukraine zur Zollunion der vier GUS-Staaten, sondern schlug die Gründung einer bilateralen russisch-ukrainischen Zollunion vor.
- *Usbekistan* zeigt wachsende Zurückhaltung und sogar Desinteresse, was die Teilnahme an der Tätigkeit der GUS-Gremien betrifft. Ende 1996 wurde in Usbekistan ein Gesetz über die Neutralität des Landes verabschiedet. Dies könnte eine Prolongation der Teilnahme des Landes am Taschkenter Vertrag über die kollektive Sicherheit der GUS (im April 1999 fällig) in Frage stellen. In wirtschaftlicher Hinsicht orientiert sich Usbekistan immer mehr nach außen: Ausländische Investoren haben bereits 2,9 Mrd. US-Dollar ins Land gebracht. Präsident Islam Karimow erklärte mehrmals, daß Usbekistan nie mit der Schaffung supranationaler GUS-Strukturen einverstanden sein könnte, die über "normale" wirtschaftliche Beziehungen hinausgehen.

Verstärkte Differenzierungsprozesse in der GUS

Das Entstehen neuer institutionalisierter und nicht institutionalisierter Zusammenschlüsse ist ein deutliches Anzeichen für den sich anbahnenden Differenzierungsprozeß innerhalb der GUS. Inzwischen wurden folgende formelle und informelle subregionale Zusammenschlüsse geschaffen:

³⁶ Vgl. z.B. das Interview Nijasows mit der *Nezavisimaja gazeta* vom 19.2.1997.

- *Die Gemeinschaft Integrierter Staaten* (Rußland, Belarus, Kasachstan, Kirgistan), die vornehmlich auf der Basis einer Zollunion funktioniert (gegründet am 29. März 1996). Obwohl diese Gemeinschaft bei ihrer Gründung als eine höhere Stufe der Integration gepriesen wurde, funktioniert sie eher schlecht als recht und droht, wegen gegensätzlicher Zolltarifpolitik der einzelnen Teilnehmer zu scheitern. Einer der Teilnehmerstaaten, Kirgistan, hat das Abkommen über die Zollunion bis heute noch nicht ratifiziert.³⁷
- *Die eingangs charakterisierte Union Rußland-Belarus*, gegründet als Gemeinschaft am 2. April 1996 und am 2. April 1997 überführt in die Union;
- *Der Zentralasiatische Wirtschaftsraum* Kasachstans, Kirgistans und Usbekistans, gegründet im Januar 1994. Er umfaßt auch eine militärische Dimension in Form des gemeinsamen Stabs;
- *Die Zollunion Moldovas und der Ukraine* (das Abkommen wurde am 11. März 1997 unterzeichnet). Beide Staaten weigern sich, der Zollunion unter russischen Führung beizutreten;
- *Ein informeller Zusammenschluß* – oder engere Zusammenarbeit und "*strategische Partnerschaft*" – zwischen Aserbaidshan, Georgien und der Ukraine auf der Grundlage des gemeinsamen Interesses an der Realisierung des alternativen eurasischen Transportprojekts;
- Die Schaffung eines *gemeinsamen Verteidigungs- und Grenzraums zwischen Kasachstan und Kirgistan* vom April 1997.

Diese formellen und informellen Zusammenschlüsse, obwohl sie innerhalb der GUS entstehen, sind nicht so sehr auf die Zusammenarbeit in der Gemeinschaft wie auf sich selbst oder auswärtige Partner ausgerichtet. Aus der Sicht russischer Beobachter besteht das Hauptprinzip derjenigen Zusammenschlüsse, die ohne die Beteiligung Rußlands entstanden sind, vor allem in der politischen und wirtschaftlichen Rivalität mit Rußland.³⁸ Die Entstehung dieser Zusammenschlüsse dokumentiert ohne Zweifel einen Prozeß der Regionalisierung der GUS und einer graduellen Institutionalisierung regionaler oder subregionaler Interessen, die sich deutlich von "gemeinsamen" GUS-Interessen unterscheiden.³⁹

³⁷ Es gibt immer wieder Streitigkeiten wegen russischer protektionistischer Zolltarife zwischen Rußland einerseits und den anderen drei Zollunion-Mitgliedstaaten andererseits, weil Verbraucher in Belarus, Kasachstan und Kirgistan letzten Endes für ihre Importe mehr zahlen, um russische Produzenten zu schützen. Die einseitige Schritte der Teilnehmer der Zollunion gaben dem kirgisischen Präsident Akajew Anlaß zu erklären, daß die Abkommen über die Zollunion 1997 praktisch aufgegeben worden seien. Bereits vier Treffen der Gremien der Gemeinschaft Integrierter Staaten wurden 1997 entweder verschoben oder überhaupt abgesagt. Vgl. Jamestown Monitor, 3.7.1997.

³⁸ Vgl. z.B. den Bericht "SNG: načalo ili konec istorii?", in: Nezavisimaja gazeta, 26.3.1997; Georgij Bovt, Natal'ja Kalašnikova, Pjat' let posle bratstva: u každygo svoja rodnja, in: Segodnja, 29.3.1997.

³⁹ Ein russischer Experte schlägt eine bemerkenswerte Unterscheidung dieser Zusammenschlüsse vor: Während Rußland und Belarus versuchen, ein Modell der politischen, diplomatischen und militärischen Integration zu realisieren, wählen die Staaten im Süden der GUS – die Ukraine sowie die Staaten Transkaukasiens und Zentralasiens – den aussichtsreicheren Weg der wirtschaftlichen Integration. Vgl. Nabi Zijadullaev, a.a.O.

Die Union Rußland-Belarus: Kein Vorbild für die GUS

Vor dem Hintergrund der genannten zentrifugalen und Diversifizierungstendenzen innerhalb der GUS scheint die Möglichkeit der Erweiterung der russisch-belarussischen Union um neue GUS-Mitglieder unter den gegenwärtigen Bedingungen und unter der Voraussetzung eines Verzichts Rußlands auf besondere, radikale Druckmittel äußerst fraglich, wenn auch Vertreter der Opposition den angeblich baldigen Beitritt der Ukraine immer wieder herbeibeschwören⁴⁰. Vor dem Hintergrund des Differenzierungsprozesses innerhalb der GUS wirken Form und Inhalt der Integration Rußland-Belarus auf andere Staaten eher abschreckend. Fast alle GUS-Staatschefs haben sich gegen den Beitritt ihrer Staaten zu dieser Union ausgesprochen. So bezeichnete z.B. der ukrainische Präsident Kutschma die neue Union als "Nonsens" und als den besten Weg, die GUS zu zerstören.⁴¹ Der kasachische Präsident Nasarbajew kritisierte sie mit der Warnung, daß sie den gemeinsamen Interessen in der GUS keinen Schaden zufügen dürfe⁴² und daß die "Forcierung" des Integrationsprozesses negative Folgen für die GUS nach sich ziehen könne⁴³. Jegliche hastig ins Leben gerufene Gemeinschaften, Konföderationen seien nur unwirksames Papier und letzten Endes ein Schwindel, resümierte Nasarbajew.⁴⁴

Der usbekische Präsident Karimow nannte die Union für Usbekistan "unattraktiv".⁴⁵ Er befürchtet, daß Rußland dadurch einen Präzedenzfall schaffen will, um andere Staaten in die Union einzubeziehen.⁴⁶ Aserbaidshans Präsident Hejdar Alijew meinte, daß Rußland und Belarus sich mit einer vollkommen aussichts- und nutzlosen Sache beschäftigten⁴⁷ und daß die Schaffung kleinerer "Gruppen" innerhalb der GUS zum Zerfall der Gemeinschaft führen könnte⁴⁸. Der kirgisische Präsident Akajew begrüßte zwar diplomatisch die Annäherung zwischen Rußland und Belarus und erklärte, sie festige die Wechselbeziehungen innerhalb der GUS und bringe sie auf ein neues Niveau.⁴⁹ Zugleich verlor er jedoch kein Wort über mögliche Absichten seines Landes, der Union beizutreten.

Allerdings besteht die Gefahr, daß die russisch-belarussische Union den separatistischen und irredentistischen Tendenzen in den Konfliktregionen einiger GUS-Staaten einen neuen Anstoß geben könnte: in den umstrittenen Abspaltungen (Transnistrien in Moldova, Abchasien und Südossetien in Georgien, Nagorny Karabach in Aserbaidshan) bzw. in den

⁴⁰ So zuletzt z.B. der Duma-Vorsitzende Gennadij Selesnew und der Föderationsrat-Vorsitzende Jegor Strojew. Vgl. *Kommersant*-daily, 19.6.1997, sowie *Vek*, Nr. 22, 20.-26.6.1997, S. 6.

⁴¹ RFE/RL Newline, Bd. 1, Nr. 1, 1.4.1997, Teil II.

⁴² *Jamestown Monitor*, 1.4.1997.

⁴³ *Nezavisimaja gazeta*, 29.3.1997.

⁴⁴ Zit. nach BPA, *Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland*, 1.4.1997, S. 27.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ *Literaturnaja gazeta* (Moskau), Nr. 25-26, 25.6.1997, S. 1.

⁴⁷ *Kommersant*-daily, 11.6.1997.

⁴⁸ Alijew in einem Interview mit der Tageszeitung *Moskovskij komsomolec* (Moskau), 10.7.1996.

⁴⁹ *Interfax*, 25.6.1997, zit. nach BPA, *Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland*, 26.6.1997, S. 9.

Gebieten Kasachstans und der Ukraine mit der russischsprachigen Bevölkerung. Der "Präsident" Transnistriens, Igor Smirnow, hat bereits seinen Wunsch angekündigt, der Union Rußland-Belarus beizutreten.⁵⁰

Fehlende Voraussetzungen für eine weitere Integration der GUS

Einer der Gründe, die den freiwilligen Beitritt anderer GUS-Staaten zur neuen Union äußerst problematisch erscheinen lassen, liegt darin, daß einige wichtige Voraussetzungen für eine engere politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Integration der GUS-Staaten fehlen. Es gibt derzeit keine äußere und innere Bedrohung, die als für alle gemeinsame Gefahr empfunden wird, oder auch nur eine von allen Staaten gleichermaßen geteilte Bedrohungsperson. Die Bedrohungspersonen verschiedener GUS-Staaten erweisen sich im Gegenteil nicht selten als nicht kongruent oder sogar als gegensätzlich. Die Diskussion um die NATO-Osterweiterung hat dies besonders deutlich gezeigt: Mit Ausnahme von Belarus und Tadschikistan, die den russischen Standpunkt vorbehaltlos unterstützen, sowie von Armenien, das eine zurückhaltende Stellung gegenüber der NATO bezieht, streben andere GUS-Staaten nach enger Zusammenarbeit mit der Allianz. Es fehlt weiter eine gemeinsame tragende supranationale oder suprastaatliche Idee. Letztlich ist auch kein umfassendes gemeinsames und einigendes wirtschaftliches Interesse festzustellen. Die GUS-Staaten wickeln z.B. ihren Außenhandel zunehmend mit der Außenwelt ab.

Die dargelegten Entwicklungstendenzen innerhalb der GUS deuten auf das allmähliche Schwinden des russischen Einflusses auf die Konzeption und Durchführung der Politik der neuen unabhängigen Staaten hin. Der Differenzierungsprozeß innerhalb der GUS wird in politischen Kreisen Rußlands – neben den gescheiterten Versuchen der russischen Diplomatie, die NATO-Osterweiterung aufzuhalten – als weitere schwere Niederlage der Außenpolitik Moskaus wahrgenommen. Das Entstehen neuer Zusammenschlüsse auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion ohne russische Beteiligung wird im besten Falle als Anzeichen wachsender politischer und wirtschaftlicher Konkurrenz mit Rußland im "postsowjetischen Raum" und im schlimmsten Falle als Ausdruck einer "antirußländischen Ausrichtung" der Politik der betroffenen Staaten betrachtet. Dem entspricht eine schrille und sogar aggressive verbale Reaktion in Moskau.⁵¹

Die neue Union mit Belarus kann u.a. als Versuch verstanden werden, einen Erfolg der Jelzin-Führung vorzuweisen. Wenn man aber berücksichtigt, daß Jelzin lediglich eine Kurzfassung des Unionsvertrags und eine stark revidierte Satzung mit Belarus unterzeichnet hat, erscheint dies eher als weiteres Beispiel jenes für die russische Politik so typischen Aktionismus. Zugleich jedoch stellt die Union mit Belarus ein stillschweigendes Eingeständnis der Tatsache dar, daß die GUS ihr integratives Potential fast vollständig erschöpft hat und selbst aus Sicht der russischen Führung als Integrationsinstrument zunehmend an Bedeutung und Attraktivität verliert. Als Konsultativmechanismus könnte die

⁵⁰ Segodnja, 3.4.1997.

⁵¹ Vgl. hierzu das Papier "SNG: načalo ili konec istorii?", a.a.O.

GUS aber auch weiterhin bestehen. Es mehren sich Anzeichen dafür, daß die russische Führung vom ursprünglichen Konzept der Reintegration des postsowjetischen Raums allmählich abrückt. Dies bedeutet freilich nicht, daß Rußland bereit wäre, die Kontrolle über den postsowjetischen Raum aufzugeben, insbesondere über die Regionen, in denen die Interessen (Erdöl und -gas) der neuen russischen Wirtschaftselite tangiert werden. Allerdings lernt diese Elite schnell, wie die neue russische Kaukasus-Politik zeigt, ihre Interessen mit anderen – als militärischen – Mitteln zu verteidigen.

Ausblick: Konsequenzen für den Westen

Die jüngsten Entwicklungen in der GUS haben demonstriert: Anders als von Rußland suggeriert (und von westlichen Beobachtern gelegentlich kolportiert), stellt die Gemeinschaft kein Spiegelbild zu westlichen Integrationsprozessen und -mechanismen nach dem Beispiel der EU dar. Vielmehr bildet sie eine nur locker organisierte Staatengemeinschaft, deren Mitglieder sich – in ihrem regionalen Kontext, aber auch in ihren Beziehungen zur Außenwelt – zunehmend von spezifischen nationalen Interessen leiten lassen. Diese Differenzierung und Diversifizierung der internationalen Ausrichtung scheint ein "objektiver Prozeß" zu sein, auf den sich westliche Politik zunehmend einstellt. Was schließlich die "Union" Rußland-Belarus angeht, so würde es der Westen selbstverständlich akzeptieren, wenn sich die Bevölkerung Weißrußlands in freier und fairer Wahl für eine Vereinigung mit Rußland entschied. Probleme im Verhältnis zu beiden Staaten entstünden freilich dann, wenn sich die Entscheidung für die Integration in Belarus auf das Votum eines Parlaments stützen würde, das aufgrund massiver Manipulationen und Fälschungen beim Referendum vom November 1996 keine demokratische Legitimation besitzt und dem die internationale Anerkennung von OSZE, Europarat und EU daher zu Recht verweigert wird.

Im Sinne einer präventiven Diplomatie bemühen sich die drei genannten Institutionen seit Frühjahr 1997, zwischen der Lukaschenko-Administration einerseits und dem von Lukaschenko aufgelösten legitimen Parlament andererseits zu vermitteln und einen Ausweg aus der Verfassungskrise zu finden. Angesichts der Intransigenz des Präsidenten und seines verschärften Repressionskurses erscheinen die Erfolgsaussichten jedoch gering. Das aber würde bedeuten: Belarus wird unter seinem unberechenbaren Diktator Lukaschenko für seine Nachbarn zu einem wachsenden Risikofaktor. Er wird es um so mehr dann, wenn sich zeigt, daß der freie Fall der Wirtschaft mit seinen verheerenden sozialen Folgen durch politischen Aktionismus, Demagogie und Populismus nicht überspielt werden kann. Die Unberechenbarkeit des Präsidenten dürfte auch Rußland zunehmend zu schaffen machen.

Olga Alexandrova/Heinz Timmermann

Russia, Belarus and the CIS

Efforts at Integration and Tendencies towards Disintegration

Bericht des BIOst Nr. 30/1997

Summary

Introductory Remarks

In the spring of 1997 two high-level meetings in Moscow brought some movement into relations between the states of the CIS. The first of these was the summit meeting of CIS leaders on 28 March the purpose of which was to try to increase economic integration within the CIS. The second meeting, between Presidents Yeltsin and Lukashenko on 2 April, was held to define the terms of the "Union" envisaged between Russia and Belarus. The present report looks at the background to these two summit meetings and at what happened at them. It comes to the conclusion that both events, which from the point of view of content were rather similar, ended on a highly contradictory note. The reason for this was that the participants came to the meetings with widely differing assumptions, motives and goals. The report draws on original sources from the CIS – texts of agreements, statements by politicians and media analyses.

Findings

1. On April 2 1996 Moscow and Minsk concluded an agreement on a "Community" of Russia and Belarus that exactly one year later evolved into the "Union" treaty. Outwardly the treaty partners were in agreement about their goal of bringing the two "fraternal peoples," who had been separated in 1991, closer together again. In reality, however, the two sides entered into the treaty initiative with differing and in some respects diametrically opposed aims. Ultimately President Yeltsin would like to see the unification of the two states, with Belarus simply being absorbed into Russia. Belarusian President Lukashenko's goal, on the other hand, is to retain Belarusian independence while at the same time gaining direct influence over Russian politics via the establishment of supranational bodies with far-reaching powers over both states.
2. Russian politics is split right up to the level of the Yeltsin leadership over what the character of the Union treaty should be. Groups of a geopolitical, imperialist orientation favour a forced integration in line with Lukashenko's concept and it was only after a hard struggle that the liberal members of the executive managed to tone down the provisions of the Union treaty. The final version is restricted to declarations of intent about extensive co-operation between the two states. Even the wording of the extensive "statute," which forms an integral part of the Union treaty, is mainly symbolic in character. Instead of promising

greater integration the treaty simply pledges that the decisions of the Union organs will be taken within the confines of their jurisdiction and that they will observe the relevant constitutional principles.

3. The controversy between the liberal-democratic wing of the Yeltsin administration and the Lukashenko regime will probably continue to smoulder and periodically erupt into open disputes for some time to come. This is indicated by Lukashenko's open attacks on the "traitors" in Moscow and the Chubais wing's criticism of the repressive policies being pursued in Minsk; by the lack of synchronisation between the economies, finances and administrations of the two states; and by Belarus's difficulties in paying Russian energy bills.
4. One of the arguments brought forward by advocates of the Union with Belarus is that the new entity would bring fresh impetus to the integration process in the CIS and serve as an example and model of a more integrated "post-Soviet area". However, while the bilateral Union will probably indeed have an important role to play in the future of the CIS, it will not be as a pillar of CIS cohesion, as the parties to the treaty envisaged: on the contrary, the CIS states have been rather put off by the form and terms of Russian-Belarusian integration. The idea of "multi-track" integration advanced by Russian politicians as a justification for the creation of the "commonwealth of four" (Russia, Belarus, Kazakhstan and Kyrgyzstan) and of the federation of Russia and Belarus within the CIS has by no means met with consensus in all the CIS states. Instead the bilateral Union will most likely tend to accelerate the trend towards disintegration in the CIS. The CIS itself is currently experiencing a crisis that is due not so much to a lack of integration initiatives as to "hereditary" factors. That the CIS is in a state of crisis is now recognised by both the Russian leadership and by the representatives of the other CIS states.
5. Particularly since 1996 most of the CIS states have consolidated their independent status in international relations and shown a burgeoning tendency towards emancipation from Russia. The only exceptions are Belarus and Tajikistan, the latter being militarily and financially completely dependent on Russia. As a result clear differences are beginning to emerge in foreign and security policy and in external economic interests. The focus of relations among the CIS states is shifting ever further away from co-operation on the multi-lateral level and towards bilateral co-operation. Russia, for its part, has not only recognised this fact but is itself concentrating its efforts on the establishment of bilateral relations with other CIS states. The emergence of new institutionalised and non-institutionalised links that in some cases bypass Russia is a further indication of the process of differentiation under way within the CIS.
6. In addition a number of important preconditions for closer political, security and economic integration among the CIS states are missing. There is currently no external or internal threat that is perceived by all the states as a common danger or even, for that matter, a common threat perception shared equally by all states. On the contrary, the threat perceptions of the CIS states are frequently incongruent if not indeed diametrically opposed. The failure of the Soviet state entity makes the emergence of a dominant notion of a common

supranational or supracountry unlikely. Practice has shown, too, that ultimately there is no common unifying economic interest either. The paths pursued by the CIS states suggest that Russian influence will gradually fade and will give way to policies conceived and implemented by the new independent states. Moreover, there are increasing signs that the Russian leadership is beginning to distance itself from its original idea of reintegrating the post-Soviet area. This does not mean, of course, that Russia would be willing to relinquish control over the post-Soviet area and certainly not over those regions where the new Russian economic elite has interests.

7. Recent developments in the CIS have shown that, contrary to the impression given by Russian politicians, the Commonwealth does not constitute a mirror image of Western integration processes and mechanisms as exemplified by the EU. Rather it is a much looser association of states whose members in a regional context, but also in their relations with the outside world, are increasingly allowing themselves to be guided by specific national interests. This differentiation and diversification of international orientation seems to be an "objective process", with which Western politics is increasingly coming to terms. As for the Russian-Belarusian "Union", if the people of Belarus were to vote in a free and fair election for unification with Russia, the West would of course respect such a decision. Problems in relations with both states would arise, however, if the decision to integrate were to be based in Belarus on a vote by a parliament that, owing to the massive manipulation and vote falsifying that took place in the referendum of November 1996, has no democratic legitimacy and which the OSCE, the Council of Europe and the EU have refused to recognise.